

Collection
« Stratégie et prospective »

Alexandre Taithe

L'EAU
UN DROIT, UN BIEN ?

Préface de Michel MIRAILLET,
Directeur chargé des Affaires Stratégiques
Ministère de la Défense



L'Auteur

Alexandre Taithe, Chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

Politiste et juriste de formation, Alexandre Taithe travaille sur les politiques de l'eau, les régimes de propriété de la ressource, sa qualification et sa tarification. Ses recherches portent également sur le changement climatique, les dégradations environnementales, et leur influence sur des questions de sécurité (instabilité sociale, politique régionale et interne...). Consultant extérieur au CERI entre 2000 et 2002, il a enseigné à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. Il a publié « Partager l'eau. Les enjeux de demain » aux Editions Technip en 2006. Il est l'auteur de contributions et articles liés à l'action des organisations internationales dans le domaine de l'eau douce. Plusieurs notes et études sont disponibles sur le site de la Fondation pour la recherche stratégique sur l'environnement en Chine, au Japon, et sur lien entre le changement climatique et la sécurité.



Reconnue d'utilité publique et indépendante, la **Fondation pour la Recherche Stratégique** (FRS) consacre son activité à l'étude de l'ensemble des questions de sécurité et de défense. Les travaux de la Fondation s'organisent autour de deux activités : études et animation du débat stratégique. Parmi les domaines d'expertise couverts figurent les politiques de défense (aspects politico-militaires et industries de défense), le spatial, la dissuasion nucléaire, la prolifération, l'Alliance atlantique et la Politique européenne de sécurité et de défense, le voisinage de l'Union européenne (Russie, espace post-soviétique et Méditerranée), le terrorisme, les politiques technologiques, les enjeux liés aux ressources naturelles et au changement climatique. Les chercheurs (15 permanents et 10 associés) réalisent des études, certaines classifiées, au profit de clients étatiques (ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, Commissariat à l'énergie atomique, etc.), européens (Commission européenne, Parlement européen) ou du secteur privé. Par ailleurs, la FRS organise des séminaires fermés et des « Journées d'études » ouvertes au public qui rassemblent tous les deux mois plus de 200 personnes. Tous les chercheurs de la Fondation ont une activité d'enseignement et de publication tant en France qu'à l'étranger. La FRS publie des notes et des travaux de recherche sur son site internet, et anime plusieurs collections d'ouvrages.

<http://www.frstrategie.org>

Table des matières

L'auteur et la FRS
Préface
Introduction

Première partie : L'affirmation de la dimension économique de l'eau

Chapitre 1. Pénuries et concurrence des usages

- §1 Augmentation de la demande en eau
 - L'accroissement démographique
 - Une urbanisation massive
 - La hausse des usages agricoles
- §2 Diminution relative de la disponibilité de la ressource
 - L'eau première cause de morbidité et de mortalité ?
 - Les multiples pollutions des ressources en eau
 - La salinisation des ressources en eau et des terres
 - La contamination de la ressource par le déversement de polluants variés
- §3 Définir une crise de l'eau : une concurrence des usages
 - L'insuffisance des indicateurs existants
 - L'évaluation des ressources en eau par an et par habitant
 - Le taux d'utilisation des ressources renouvelables
 - Le taux de dépendance à des ressources externes
 - Des pénuries... politiques

Chapitre 2. L'essor de la marchandisation de l'eau douce et ses implications

- §1 Privatisation et Délégation : un amalgame source de tensions
- §2 Le rejet de logiques capitalistes dans le secteur de l'eau potable
- §3 L'essor de la marchandisation de l'eau
 - La croissance des services de l'eau et de l'assainissement
 - L'essor du dessalement de l'eau de mer
 - La réutilisation
 - Transferts massifs et commercialisation d'eau douce
 - Le recours à des marchés de droits d'eau

Deuxième partie : Déterminer les valeurs de l'eau : fonctions, bénéfices, et coûts de la ressource

Chapitre 3. Valeurs sociale, économique et environnementale de l'eau

- §1 La reconnaissance internationale des trois dimensions de la ressource
 - 30 ans de gestion internationale des ressources en eau
 - Une révolution conceptuelle en 1992 : la valorisation de l'eau
- §2 La valeur sociale de la ressource
- §3 La valeur environnementale de l'eau
 - La lente prise de conscience de la valeur environnementale de la ressource
 - Un intérêt renforcé : l'environnement et l'eau intégrés à des politiques de sécurité
- §4 La valeur économique de l'eau
 - Une dimension économique extensive
 - Déterminer la valeur totale de l'eau
 - L'absence de lien entre l'eau et le développement

Chapitre 4. Coûts et prix de l'eau

- §1 Coûts de l'eau
- §2 Le prix de l'eau, enjeu économique et social
- §3 Le financement des services de l'eau et de l'assainissement
- §4 Spécificités de l'économie de l'eau dans les pays en voie de développement
 - Eau et milieu urbain
 - Eau et milieu rural

Troisième partie : Concilier les différentes dimensions de la ressource

Chapitre 5. La gestion intégrée de la ressource en eau douce (GIRE)

§1 Origine et inspiration

§2 Définition de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)

§3 De la GIRE à la Gouvernance de la ressource : un instrument de compromis

Chapitre 6. Enjeux potentiellement conflictuels de la gouvernance de l'eau

§1 La réforme des pratiques agricoles

De l'autonomie alimentaire à la sécurité alimentaire ?

Des rivalités entre usagers agricoles et urbains

§2 Concilier deux tendances opposées : la reconnaissance d'un droit de l'Homme à l'eau et la marchandisation de l'eau

L'affirmation progressive d'un droit de l'Homme à l'eau

La perspective d'une libéralisation des services de l'eau : l'OMC/AGCS et l'ALENA

§3 De l'eau pour les villes

Prévenir les conflits urbains

Les services publics urbains, entre concession(s) et compromis

Chapitre 7. La gestion des bassins hydrographiques internationaux

§1 Repousser le spectre des guerres de l'eau

D'improbables guerres de l'eau

L'eau instrumentalisée

§2 La coopération, voie normalisée de règlement des différends

Vers un droit international de l'eau douce

Une coopération multiforme

Qualifier l'eau : créer de la valeur commune

§3 Les crises de l'eau régionales, un déficit de coopération ?

Le bassin du Mékong

Le bassin du fleuve Sénégal

Le bassin du Jourdain

Le bassin du Nil

Les bassins de l'Euphrate et du Tigre

Les bassins de la mer d'Aral

Le bassin de l'Indus

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Introduction

La première « guerre de l'eau » depuis 4 500 ans¹ aurait-elle eu lieu en Bolivie entre janvier et avril 2000 ? Elle aurait opposé, non pas deux États, mais des usagers agricoles et domestiques à l'entreprise délégataire du réseau de Cochabamba et l'État bolivien. Qualifié comme tel par la coordination des utilisateurs urbains et ruraux, ce conflit s'est soldé par l'annulation du contrat de concession après plusieurs mois de contestations et de mouvements sociaux. L'épisode de Cochabamba sert depuis lors d'exemple à de nombreuses remises en cause de délégations de services de l'eau et de l'assainissement et s'amalgame avec l'altermondialisme et la critique néolibérale. L'eau, dans des pays où les effets de la pénurie sont criants, peut être un facteur d'instabilité sociale et politique (précarisation dans les campagnes, effets sur l'exode rural, sur la santé des populations, multiplication de conflits entre utilisateurs et entre catégories d'usagers, différends transfrontaliers...). La contestation sociale, qui se concentre sur les groupes privés du secteur de l'eau, s'ajoute à ces instabilités potentielles, en rendant incontournable la question de l'accès à l'eau, notamment pour les populations les plus pauvres. Le prix de l'eau devient ainsi une variable plus politique qu'économique.

Pour les économistes de l'environnement, le rapprochement entre les sphères économique et écologique était déjà compliqué par leur cheminement inverse : le discours économique « *revêt des habits de plus en plus scientifique tandis que le [discours écologique] se montre de plus en plus sous des atours politiques* »². Plusieurs questions vont se poser avec récurrence, au cours de conflits locaux ou de débats internationaux : l'opportunité de la participation du privé à la fourniture de services

¹ Selon Aaron Wolf et son équipe (Université de l'Oregon), une seule guerre ouverte aurait été directement provoquée par la répartition des usages de l'eau. Elle aurait opposé deux cités de la Mésopotamie, Umma et Lagash, pour l'appropriation de palmeraies il y a 4 500 ans. Cf. BEACH Heather L., HAMMER Jesse, HEWITT J. Joseph, KAUFMAN Edy, KURKI Anja, OPPENHEIMER Joe A., WOLF Aaron T., *Transboundary freshwater dispute resolution. Theory, practice and annotated references*, New York, United Nations University Press, coll. Water resources management and policy, 2000, 324 p.

² Cf. VIVIEN Franck-Dominique, *Economie et écologie*, Paris, La découverte, coll. Repères, 1994, 124 p. et pour approfondir cette idée GODARD Olivier, « L'économie, l'écologie et la nature des choses », *Archives de la philosophie du droit*, vol. 37, 1992, pp. 183-203.

essentiels, la gratuité (virtuelle...) de l'eau, la commercialisation de l'eau, la reconnaissance d'un droit de l'Homme à l'eau. Ces enjeux ne découleraient-ils pas d'un même phénomène : l'affirmation croissante de la dimension économique de l'eau ? Cette dernière ne constituerait-elle pas le cœur des tensions ? Car la valorisation économique de la ressource peut-elle être empêchée, même par ceux qui la récuse ? Olivier Godard³ explique en ce sens : *« Alors que la théorie juridique fait de la qualification une médiation essentielle de l'entrée d'une réalité dans les catégories du Droit, l'entrée en économie est généralement considérée par les économistes comme un fait de nature : dès lors que des biens deviendraient rares, ils entreraient dans le royaume de l'économie. Certes variable d'une situation à l'autre, cette rareté serait, dans des circonstances données, une propriété objective s'imposant aux membres d'une société, qu'ils le veuillent ou non ».*

Si le caractère économique de la ressource s'intensifie, celui-ci n'est qu'une composante de l'eau, parallèlement à ses dimensions sociales et environnementales. Un nouvel équilibre entre les différentes valeurs de l'eau reste à trouver. En effet, les pénuries exigent le plus souvent une refonte complète des usages, quelles que soient leurs origines ou leurs justifications. Sur quelles bases alors instaurer un nouveau partage de la ressource, des priorités d'usages, qui soient durables ? La gouvernance de l'eau pourrait être cet instrument d'élaboration des politiques de l'eau. Son fondement participatif est censé conférer à la gestion de la ressource la légitimité qui lui fait aujourd'hui défaut. De nouveaux compromis sociaux sont à élaborer, qui intègrent les multiples valeurs de la ressource.

La première partie de l'ouvrage s'attache à montrer pourquoi la dimension économique l'eau s'affirme actuellement de manière croissante. La multiplication des situations de pénuries, doublée d'une marchandisation⁴ grandissante de la ressource en sont l'explication principale.

La deuxième partie invite à ré-estimer la valeur totale de l'eau. Car, comme nous l'avons évoqué, l'eau, bien économique, est aussi un bien social et environnemental. Paradoxalement, les outils économiques aident à prendre en compte les fonctions de la ressource, y compris les plus fondamentales comme l'accès à l'eau. L'objectif ne consiste pas tant à déterminer une quelconque prééminence d'une sphère sur les autres qu'à

³ GODARD Olivier, op. cit., pp. 183-203.

⁴ L'usage du mot marchandisation, emprunté aux Québécois, s'applique à toute forme de commercialisation de l'eau, qu'il s'agisse des services en réseaux (par une régie publique ou en délégation), de la privatisation de réseaux, d'appropriation de ressource, de transferts massifs d'eau ou sur de longue distance (hors bassin hydrographique), ou encore de marchés de droits d'eau.

fournir aux décideurs de l'eau l'information la plus exhaustive.

Étudiée dans une troisième partie, la gestion de l'eau ambitionne alors de concilier des contraintes physiques et techniques (quantité et qualité de l'eau disponible, infrastructure, financement...) avec des « règles de choix collectifs »⁵, qui découlent de l'accord des différents groupes sociaux concernés pour la gestion d'une ressource. A l'échelle des bassins internationaux, la création d'un intérêt commun passe par la coopération, qui revêt des réalités contrastées.

⁵ OSTROM Elinor, « Constituting social capital and collective action », in KEOHANE Robert, OSTROM Elinor (dir.), *Local commons and global interdependence, heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres, Sage Publications, 1995, pp. 125-160.

Conclusion

La nécessité de concilier les valeurs sociales, environnementales et économiques de l'eau découle de la complexité des perceptions de la ressource et des enjeux de son partage sur le terrain. L'opportunité de la participation d'entreprises privées à la gestion de l'eau n'en souligne qu'un des aspects : celui de l'acteur adéquat, comme pourraient l'être de petits opérateurs informels locaux, ou des services municipaux. Mais, comme s'interroge Sylvie Jaglin⁶, « *cette entrée par les **acteurs** est-elle pertinente ? Ne vaudrait-il pas mieux partir des **lieux** ? Une grande ville totalement réticulée, une autre aux deux tiers à desservir, une ville moyenne à forte croissance où tout reste à faire ; ou encore partir des **problèmes** ? Une régie publique à moderniser, un partenariat avec le privé à consolider, une association d'usagers à professionnaliser ; ou des **échelles** ? Une législation nationale à toiletter, un réseau municipal à étendre, un système de mini-réseaux régional à organiser ; ou de la **chronologie** ? Un service public ancien à adapter (Afrique du Sud), un service public à inventer ou refonder (Burkina Faso)... ».*

La question d'une participation du secteur privé aux services de l'eau ne devrait se poser qu'une fois l'approche de gestion déterminée. Car, rappelons-le, **le recours à des solutions économiques et techniques ne supplée pas à la recherche d'un intérêt commun au partage de la ressource.**

Ainsi, la contestation dont fait l'objet le secteur privé s'avère être le symptôme d'un bouleversement plus profond, qui dépasse même ce qui a trait à la ressource en eau et ses usages. La concurrence grandissante pour la ressource et l'affirmation croissante de sa dimension économique qui en est le produit, conduisent à la remise en cause de ce qui fonde le partage actuel de la ressource. Des droits de propriété sur l'eau, des droits d'usages y compris coutumiers, et des solidarités traditionnelles entre usagers, peuvent ainsi devenir privés de leur objet. La souveraineté exclusive d'un Etat sur ses propres ressources est elle-même fragilisée par le droit international de l'eau douce.

Repenser la répartition de l'eau lorsque celle-ci vient à manquer, exige au préalable de répondre à des questions politiquement et socialement sensibles, car sources de tensions : Quelles catégories d'usagers

⁶ JAGLIN Sylvie, « Quelques pistes de réflexions sur les PPP à partir des expériences africaines », in BOTTON Sarah (dir.), *Les multinationales de l'eau et les marchés du sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, Gret, coll. Débats et controverses, 2007, 84 p.

bénéficieront de l'eau ? Dans quel ordre de priorité ? Et au sein de chaque catégorie, qui exactement ? Sur quels fondements définir ces priorités d'accès ? Comment recréer des solidarités, notamment financières, entre usagers ? Répondre à ces interrogations revient à privilégier des secteurs économiques sur d'autres souvent anciens ou traditionnels, et peuvent remettre en question des pactes intercommunautaires ou sociaux, garants pour un Etat d'une stabilité au moins relative. Il s'agit ni plus ni moins de **rebâtir un intérêt commun à l'échelle d'une société politique**, qu'il s'agisse de municipalités, de provinces ou d'Etats.

Concernant l'intérêt d'études régionales à la prospective stratégique, la détermination de conflits et d'instabilités potentiels ne peut être opérée qu'à l'échelle du bassin versant, qu'il soit interne ou international. Elaborer une grille de prévisions des tensions s'avère ainsi très délicat, au regard de la diversité des pratiques, des régimes juridiques, du rapport des populations à l'eau,. Le lien entre l'eau, l'environnement et la sécurité gagne en portée opérationnelle à mesure de son application à une zone géographique restreinte, un bassin international étant une unité maximale d'étude. L'eau, comme facteur d'instabilité sociale et politique, peut alors être analysée conjointement aux autres sources de tensions.